

<http://dx.doi.org/10.21527/2317-5389.2021.18.5723>

OS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR NA GESTÃO DO MEIO AMBIENTE À LUZ DO TEXTO CONSTITUCIONAL: Aspectos Positivos e Negativos

Silvana Colombo

Universidade Regional Integrada do Alto Uruguai e das Missões. <http://lattes.cnpq.br/8073320174732395>.
sil_colombo@ibest.com.br

RESUMO

No Brasil, a questão ambiental passou a ter relevância jurídica, pois o direito de viver num ambiente ecologicamente equilibrado foi erigido à categoria de direito humano fundamental. Sob a perspectiva da Constituição Federal e da legislação infraconstitucional, o presente artigo analisa a participação popular nas decisões ambientais. Após, aborda-se os fundamentos constitucionais do direito à participação e os princípios que o norteiam. Posteriormente, menciona-se quais são os mecanismos disponibilizados pelo Direito para viabilizar esta participação na seara do Direito Ambiental. Por fim, discute-se se a previsão legal destes mecanismos é suficiente para garantir a efetividade do direito à participação.

Palavras-chave: Audiências públicas; democracia; meio ambiente; participação popular.

THE POPULAR PARTICIPATION MECHANISMS IN ENVIRONMENTAL MANAGEMENT TO LIGHT THE CONSTITUTIONAL TEXT: STRENGTHS AND WEAKNESSES

ABSTRACT

In Brazil, the environmental issue now has legal significance, because the right to live in an ecologically balanced environment was erected on the Fundamental Human Right category. From the perspective of the Federal Constitution and infra-constitutional legislation, the present article analyzes the popular participation in environmental decisions. After, it covers up the constitutional foundations of the right to participate and the principles that it is guided. Later, it is mentioned what are the mechanisms provided by law to facilitate this participation in the harvest of environmental law. Finally, it discusses if the legal provision of these mechanisms is sufficient to ensure the effectiveness of the right to participate.

Keywords: Democracy; environment; popular participation; public hearings.

Recebido em: 1^o/6/2016

Aceito em: 18/10/2021

1 INTRODUÇÃO

O direito de viver num ambiente não poluído é um direito de terceira geração, caracterizado pela titularidade indeterminada, indivisibilidade do objeto e sua natureza dúplice. De um lado, é um direito subjetivo da personalidade e de caráter público que assegura a todo cidadão uma ação constitucional para a defesa do meio ambiente. De outro lado, ele se apresenta como um elemento de ordem objetiva, dado que o artigo 225 da CF/88 impõe ao Estado e ao cidadão o dever de preservar o meio ambiente.

Diante da impossibilidade de se dissociar dois elementos – homem e meio ambiente – por que ao mesmo tempo em que aquele depende deste, interfere na sua estrutura, seja de forma positiva, seja negativamente, é necessário, inicialmente, abordar a crise do meio ambiente. Nesse contexto, o homem se vê não apenas obrigado a repensar sua forma de interagir com o meio ambiente, mas também é instigado a participar da gestão dos problemas ambientais.

Desta forma, nas páginas que seguem, procede-se um estudo acerca da participação popular nas decisões ambientais, tendo como aporte teórico a ideia de democracia prevista no texto constitucional, que pressupõe a possibilidade de o cidadão participar direta e indiretamente na vida política do país.

A partir disso, chega-se ao segundo ponto, que trata dos fundamentos da participação popular nas questões ambientais, com base no texto constitucional, e também dos Princípios da Precaução, do Poluidor Pagador e da Participação, pela sua pertinência ao tema abordado neste estudo.

O último ponto aborda as principais formas de participação popular, tais como audiência pública, conselho do meio ambiente, plebiscito, referendo e iniciativa popular. Trata-se de uma revisão seletiva, crítica e analítica dos mecanismos de participação popular na área ambiental, previstas na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional, e se estes são suficientes para concretizar a ideia de gestão democrática na resolução dos problemas ambientais.

Por fim, a escolha deste tema justifica-se pelo fato de o texto constitucional atribuir à coletividade o dever de preservar o meio ambiente, em contrapartida, exige-se do Estado a criação de mecanismos de participação, base de um Estado Democrático de Direito. Sem vontade política e uma democracia com vocação plural, as normas ambientais são apenas letra morta.

O complexo processo de gestão na área ambiental exige que seus problemas sejam resolvidos não apenas com normas, mas como uma gestão que requer a inclusão de novos atores, transparência e fácil acesso às informações, perspectiva holística e multidimensional.

Diante deste contexto, sedimenta-se a importância da participação dos cidadãos na gestão do meio ambiente, ou seja, como ator ativo na definição do ambiente em que se quer viver. Para tanto, nas páginas que se seguem será analisado se o ordenamento jurídico brasileiro prevê de forma satisfatória os mecanismos de participação popular em matéria ambiental.

2 A PARTICIPAÇÃO POPULAR NAS DECISÕES AMBIENTAIS SOB A ÓTICA CONSTITUCIONAL

A participação popular na proteção do meio ambiente tem fundamento no artigo 1º parágrafo único da Constituição Federal que consagrou a democracia semidireta, isto é, o povo tem a possibilidade de atuar diretamente nas decisões políticas por meio do plebiscito, iniciativa popular e referendo, assim como poderá atuar indiretamente no momento que elege os representantes que irão discutir, elaborar ou aprovar a lei.

Encontra, ainda, fundamento no artigo 225 da Constituição Federal, que traz o direito de viver num ambiente não poluído como direito fundamental,¹ de natureza dúplice, pois ao mesmo tempo que estabelece o referido direito, impõe a toda coletividade e ao Estado o dever de preservar o meio ambiente. Sendo assim, o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado é um direito-dever, uma vez que a pessoa é concomitantemente titular do direito ao meio ambiente ecologicamente saudável e do dever de preservá-lo.

A participação dos cidadãos na proteção do meio ambiente também está expressa no princípio 10 da Declaração do Rio de Janeiro sobre o Meio Ambiente, que afirma:

O melhor modo de tratar as questões ambientais é com a participação de todos os cidadãos interessados, em vários níveis. No plano nacional, toda pessoa deverá ter acesso adequado à informação sobre o ambiente de que dispõem as autoridades públicas incluídas a informação sobre os materiais e as atividades que oferecem perigo a suas comunidades, assim como a oportunidade de participar dos processos de adoção de decisões. Os Estados deverão facilitar e fomentar a sensibilização e a participação do público, colocando a informação à disposição de todos. Deverá ser proporcionado acesso efetivo aos procedimentos judiciais e administrativos, entre os quais o ressarcimento de dados e recursos pertinentes.²

“O Estado democrático de ambiente é um Estado aberto, em que os cidadãos têm o direito de obter dos poderes públicos, informações sobre o estado do ambiente”³. Então, associado ao direito de participação popular, o texto constitucional estabelece também o direito de acesso à informação ambiental como pressuposto para participação ambiental, estabelecendo no artigo 5º, inciso XIV, que é “assegurado a todos o acesso à informação e resguardado o sigilo da fonte, quando necessário ao exercício profissional.”

O direito à informação abrange tanto o direito de todos terem acesso às informações referentes ao meio ambiente, com fulcro nos artigos 5º, incisos XIV, XXXIII e XXXIV, da CF; artigo 14, inc. I, quanto o dever do Poder Público de informar a população, periodicamente, acerca da situação ambiental, consoante o que determina artigo 4º, inciso V, e 9º, incisos X e XI, da Lei 6.938/81; artigo 193, artigo 6º da Lei 7.347/85.

¹ A identificação de um direito fundamental fora do Título II é possível em razão da regra inscrita no artigo 5º parágrafo 2º da CF/88, que reconhece a existência de direitos implícitos, que são direitos subentendidos de um direito ou princípio expressamente positivado.

² ONU. Organização das Nações Unidas. Conferência das Nações Unidas sobre Meio Ambiente e Desenvolvimento (Agenda 21), adotada de 3 a 14 de junho de 1992.

³ CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2012. p. 58.

A importância da participação popular reside no fato de garantir que o cidadão seja protagonista nas decisões em matéria ambiental, conforme especifica o texto constitucional. Somente uma ação conjunta entre Estado, cidadão e o setor privado revela-se um instrumento eficaz na tutela do meio ambiente.

Assim, no próximo item serão abordados os mecanismos de participação popular nas decisões ambientais, previstas no ordenamento jurídico brasileiro, com a finalidade de verificar quais são estes mecanismos e seu funcionamento.

2.1 Os Mecanismos de Participação Popular nas Decisões Ambientais no Direito Brasileiro

Inicialmente menciona-se quais são as principais formas de participação popular nas tomadas de decisão em matéria ambiental, previstas no ordenamento jurídico brasileiro. A primeira delas se manifesta nos processos de criação das leis ambientais, por meio da iniciativa popular, prevista no artigo 14, I do texto constitucional, como direito político.

Quanto ao direito de participação popular nas decisões ambientais, Antunes assim se manifesta:

O princípio democrático é aquele que assegura aos cidadãos o direito pleno de participar na elaboração das políticas públicas ambientais. No sistema constitucional brasileiro, tal participação faz-se de várias maneiras diferentes. A primeira delas consubstancia-se no dever jurídico de proteger e preservar o meio ambiente; a segunda, no direito de opinar sobre as políticas públicas, através da participação em audiências públicas, integrando órgãos colegiados etc. Há, ainda, a participação que ocorre através da utilização de mecanismos judiciais e administrativos de controle dos diferentes atos praticados pelo Executivo, tais como as ações populares, as representações e outros. Não se pode olvidar, também, as iniciativas legislativas que podem ser patrocinadas pelos cidadãos (ANTUNES, 2012, p. 32).

A iniciativa popular está disciplinada no §2º do artigo 61 da CF/88, ao estabelecer que a “a iniciativa popular consiste na apresentação de projeto de lei à Câmara dos Deputados, subscrito por, no mínimo, um por cento do eleitorado nacional, distribuído pelo menos por cinco Estados, com não menos de três décimos por cento dos eleitores de cada um deles”.

Esta mesma regra é reproduzida no artigo 13, *caput* da Lei de nº 9.709/1998, que regulamenta a iniciativa popular, a qual determina também que “a Câmara dos Deputados, verificando o cumprimento das exigências estabelecidas no art. 13 e respectivos parágrafos, dará seguimento à iniciativa popular, consoante as normas do Regimento Interno” (artigo 14). Vinte e sete anos após a promulgação da Constituição Federal, contudo, quatro foram os projetos que tramitaram como sendo de iniciativa popular, assim discriminado: (i) Lei da Ficha Limpa (Lei Complementar 135/2010); (ii) Lei de combate à corrupção eleitoral (Lei 9.840/1999); (iii) Lei que criou o Fundo Nacional de Habitação Popular (Lei 11.124/2005); e (iv) a Lei 8.930/1994 que trata dos crimes hediondos.

A segunda forma de a sociedade civil atuar na proteção ambiental se materializa na participação, na formulação e na execução de políticas ambientais, seja mediante a atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados dotados de poderes normativos, seja na possibilidade de participação em audiências públicas referentes aos estudos de impacto ambiental, ou por meio da participação nos conselhos municipais do meio ambiente.

A participação da coletividade na aplicação da política ambiental, por intermédio da audiência pública para licenciamento ambiental está prevista no artigo 11, §2º, da Resolução 001/86 do Conama:

Art. 11 (...)

§2º – Ao determinar a execução do estudo de impacto ambiental e apresentação do Rima, o órgão estadual competente ou o Ibama ou, quando couber, o município, determinará o prazo para recebimento dos comentários a serem feitos pelos órgãos públicos e demais interessados e, sempre que julgar necessário, promoverá a realização de audiência pública para informação sobre o projeto e seus impactos ambientais e discussão do Rima.

Posteriormente, a Resolução Conama n. 009, de 3 de dezembro 1987, estabeleceu as regras sobre a finalidade, iniciativa, prazos e procedimentos da audiência pública em consonância com os princípios da publicidade e participação pública previstas no artigo 225, §1º, IV da Constituição Federal de 1988.

Estabelecem, ainda, o artigo 3º e o artigo 10º, V da Resolução Conama n. 237/97:

Art. 3º. A licença ambiental para empreendimentos e atividades consideradas efetiva ou potencialmente causadoras de significativa degradação do meio dependerá de prévio estudo de impacto ambiental e respectivo relatório de impacto sobre o meio ambiente (EIA/Rima), ao qual dar-se-á publicidade, garantida a realização de audiências públicas, quando couber, de acordo com a regulamentação.

Art. 10. O procedimento de licenciamento ambiental obedecerá às seguintes etapas (...)

V – Audiência Pública, quando couber, de acordo com a regulamentação pertinente (...).

Estes diplomas legais estabelecem a audiência pública, como parte do licenciamento ambiental, com a finalidade de trazer esclarecimentos à população sobre uma atividade potencialmente causadora de degradação ambiental.⁴

O Relatório de Impacto Ambiental – Rima – elaborado pelo empreendedor, serve de subsídio para a realização da audiência pública, destacando-se que os presentes podem encaminhar propostas, solicitações, críticas e sugestões que são incorporadas ao processo de licenciamento ambiental

E, conforme o artigo 2º da Resolução nº 009/1987 do Conama, a realização da audiência pública ocorre “sempre que julgar necessário, ou quando for solicitado por entidade civil, pelo Ministério Público, ou por 50 (cinquenta) ou mais cidadãos, o Órgão de Meio Ambiente promoverá a realização de audiência pública”.

Quanto à atuação de representantes da sociedade civil em órgãos colegiados, cita-se como exemplo o Conselho do Conama, órgão colegiado consultivo e deliberativo do Sistema Nacional do Meio Ambiente – Sisnama – criado pela Lei 6.938/81 e composto por representantes de órgãos federais, estaduais e municipais, setor empresarial e sociedade civil.

⁴ Artigo 1º: “A Audiência Pública referida na Resolução Conama nº 1/86, tem por finalidade expor aos interessados o conteúdo do produto em análise e do seu referido Rima, dirimindo dúvidas e recolhendo dos presentes as críticas e sugestões a respeito” (Resolução nº 9 do Conama de 1987).

A audiência pública é a última grande etapa do procedimento do estudo prévio de impacto ambiental. Inserida nesse procedimento com igual valor ao das fases anteriores, é ela, também, base para a análise e parecer final. A audiência pública – devidamente retratada na ata e seus anexos – não poderá ser posta de lado pelo órgão licenciador, como o mesmo deverá pesar os argumentos nela expendidos, como a documentação juntada. Constituirá em nulidade do ato administrativo autorizador – que poderá ser invalidado pela instância administrativa superior ou por via judicial – quando o mesmo deixar de conter os motivos administrativos favoráveis ou desfavoráveis ao conteúdo da ata e de seus anexos.

Apesar de a audiência pública se constituir num requisito formal para a validade da licença ambiental, consoante o que determina o artigo 2º, §2º, parte final, da Resolução Conama n. 009/87, ela é atividade de natureza consultiva, portanto confere sustentação fática à decisão acerca do licenciamento.

A participação na gestão do meio ambiente pode se consolidar também por meio do Conselho Municipal de Meio Ambiente, órgão colegiado, inserido no âmbito do poder Executivo municipal, criado para permitir o diálogo entre órgãos públicos, os setores empresariais e políticos e as organizações da sociedade civil no debate acerca da política ambiental do município.

Sua criação encontra respaldo na Constituição Federal de 1988, que atribui à coletividade o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado e o dever de preservá-lo para as gerações atuais e futuras. A ideia é fazer com que a comunidade participe das discussões acerca dos problemas ambientais locais e auxilie na identificação e execução das ações necessárias para solucioná-los.

E para respeitar os preceitos constitucionais, sua composição deve ser democrática, ou seja, paritária, que considere o mesmo número de representantes do poder público e da sociedade civil organizada, podendo ter uma composição bipartite (poder público, e outros segmentos, tais como empresarial sindical) ou tripartite (poder público, setor produtivo empresarial e sindical e entidades sociais e ambientalistas) (MMA, 2015).

Quanto à competência do Conselho Municipal de Meio Ambiente, trata-se de um órgão ambiental, de caráter consultivo e deliberativo nas matérias ambientais no âmbito de sua competência, excluídas as funções de criar leis e de exercer o poder de polícia.

Destaca-se, neste ponto, o papel do Executivo, responsável pela criação das condições necessárias para o funcionamento Conselho Municipal de Meio Ambiente,⁵ inclusive pelo apoio administrativo, e também por colocar em prática as decisões tomadas pelo Conselho, condição necessária para que estas sejam realmente efetivas.

Além destes mecanismos de participação já mencionados, cita-se, ainda, ação popular e ação civil pública, mecanismos processuais que estão à disposição do cidadão e do Ministério Público, para fins de obtenção da tutela ambiental.

⁵ O Conselho deve ser instituído por meio de lei elaborada e aprovada pela Câmara de Vereadores do município.

A ação popular está prevista no artigo 5º, inciso LXXIII⁶ da Constituição Federal e na Lei 4.717/65, que permite ao cidadão pleitear a anulação de atos praticados pelo poder público que violem a moralidade administrativa, o patrimônio histórico, o patrimônio cultural ou o meio ambiente.

Quanto ao conceito de ação popular, assim se manifesta Meirelles (2015, p. 65):

Como o meio constitucional posto à disposição de qualquer cidadão para obter a invalidação de atos ou contratos administrativos — ou a estes equiparados — ilegais e lesivos ao patrimônio federal, estadual e municipal, ou a suas autarquias, entidades paraestatais e pessoas jurídicas subvencionadas com dinheiro público.

Destina-se ao exercício da democracia participativa, pois confere ao cidadão o direito de figurar no polo ativo da relação jurídico-processual, para fins de proteção do meio ambiente. Assim, como forma de incentivar a participação do cidadão, o ajuizamento da ação popular é isento de custas processuais e do ônus de sucumbência, salvo se comprovada a má-fé.

A Lei da Ação Civil Pública (Lei 7.347/85) visa a proteger a coletividade e prevê a responsabilização por danos ambientais, e também ao consumidor e patrimônio de valor artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico, bem como ao direito difuso ou coletivo.

Com a publicação da Lei da Ação Civil Pública, a proteção dos direitos difusos, entre eles o meio ambiente, deixou de ser exclusividade da Ação Popular, que tem seu objeto limitado à anulação de ato do poder público lesivo ao meio ambiente. Outra inovação trazida pela Lei foi a possibilidade de as demandas ambientais de pouco valor (Juizado Especial) serem ajuizadas sem a presença de advogado, facilitando o acesso à Justiça.

Quanto aos legitimados, o referido instrumento processual poderá ser proposto pelo Ministério Público, pela Defensoria, pela União, pelos Estados e pelos municípios, por autarquias, empresas públicas, fundações, sociedades de economia mista e associações interessadas, preconstituídas há pelo menos um ano.

Menciona-se, ainda, no âmbito do poder Judiciário, a audiência pública que consiste na convocação de especialistas em questões técnicas, científicas, administrativas, políticas, econômicas e jurídicas, assim como pessoas com experiência na matéria que será objeto de discussão no Supremo Tribunal Federal, com a finalidade de promover uma jurisdição constitucional democrática.

No Supremo Tribunal Federal, a Emenda Regimental n 29/1999 regulamentou a audiência pública, que atribuiu ao Presidente ou Relator no seu artigo 13, XVII e XVIII, competência para “convocar audiência pública para ouvir o depoimento de pessoas com experiência e autoridade em determinada matéria, sempre que entender necessário o esclarecimento de questões ou circunstâncias de fato, com repercussão geral e de interesse público relevante, debatidas no âmbito do Tribunal” (STF, 2015).

A matéria também está regulamentada nas leis que tratam da Ação Direta de Inconstitucionalidade (Lei 9.868/99) e a Ação de Descumprimento de Preceito Fundamental (da Lei

⁶ Qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor salvo, comprovando má-fé, isento das custas judiciais e do ônus da sucumbência.

9.882/99), pois estas possibilitam ao relator do processo ou o presidente do Tribunal convocar a audiência pública para esclarecer circunstâncias que de fato sejam de interesse público.

O procedimento a ser observado na realização da audiência pública está previsto no artigo 154, III parágrafo único do Regimento Interno do STF:

- I – o despacho que a convocar será amplamente divulgado e fixará prazo para a indicação das pessoas a serem ouvidas;
- II – havendo defensores e opositores relativamente à matéria objeto da audiência será garantida a participação das diversas correntes de opinião;
- III – caberá ao ministro que presidir a audiência pública selecionar as pessoas que serão ouvidas, divulgar a lista dos habilitados, determinando a ordem dos trabalhos e fixando o tempo que cada um disporá para se manifestar;
- IV – o depoente deverá limitar-se ao tema ou questão em debate;
- V – a audiência pública será transmitida pela TV Justiça e pela Rádio Justiça;
- VI – os trabalhos da audiência pública serão registrados e juntados aos autos do processo, quando for o caso, ou arquivados no âmbito da Presidência;
- VII – os casos omissos serão resolvidos pelo ministro que convocar a audiência.

Desde 2009 até os dias atuais, foram convocadas 17 audiências públicas, 4 delas na área ambiental. A primeira delas foi convocada pelo ministro Luiz Fux, para fins de debater a controvérsia acerca das queimadas em canaviais (RE 586.224). Já a segunda audiência foi convocada pelo ministro Dias Toffoli para discutir os efeitos da redução do campo eletromagnético em linhas de transmissão de energia (RE 627189). Já a terceira versa sobre a proibição do uso de produtos materiais ou artefatos que contenham qualquer tipo de amianto em sua composição (ADI nº 3.937), tendo sido convocada pelo ministro Marco Aurélio. A última audiência pública, convocada pela ministra Carmen Lúcia, discutiu a constitucionalidade de atos normativos proibitivos da importação de pneus usados, matéria que embasava a ADPF 101. (STF, 2015).

Estabelecidos quais são os principais mecanismos de participação popular em matéria ambiental, no próximo tópico serão tecidas algumas considerações críticas acerca da iniciativa popular, dos conselhos municipais do meio ambiente e da ação popular.

3 ASPECTOS POSITIVOS E NEGATIVOS DOS MECANISMOS DE PARTICIPAÇÃO POPULAR EM MATÉRIA AMBIENTAL

O texto constitucional estabeleceu a possibilidade de a população decidir diretamente sobre questões públicas (democracia direta), e também de escolher os representantes que irão exercer o poder em seu nome por meio do voto (democracia indireta).

A legitimidade do processo democrático pressupõe a existências de três pressupostos: a consciência, a participação e a responsabilidade, ou seja,

a primeira, através da capacidade individual e coletiva dos cidadãos de perceber a realidade social e política; a segunda, por sua participação que não deve se esgotar no voto, mas chegar até mesmo aos meios diretos; e a terceira, como a natural responsabilidade que o cidadão adquire através da participação consciente (SLAIBI FILHO, 2015).

Dito de outra forma, a democracia requer que o cidadão tenha consciência do que está sendo decidido, assim como sejam assegurados mecanismos para que aquele possa participar desta decisão, tornando-o um cidadão consciente e participativo nas questões públicas.

Feita esta sucinta explanação, é necessário tecer algumas observações críticas em relação aos instrumentos de participação popular relacionados à matéria ambiental e que estão previstos na Constituição Federal e na legislação infraconstitucional.

O reduzido número de projetos de lei de iniciativa popular e referendo, incluindo a sua inexistência em matéria ambiental, mostra-nos que apesar de terem sido previstas as ferramentas de participação popular na Constituição, estas são figurativas e inefetivas.

Isto pode ser atribuído ao fato de que, no país, estes mecanismos são regulamentados pelo próprio legislador que impôs um procedimento rigoroso para o seu funcionamento, como é o caso do número elevado de assinaturas exigidas para fins de encaminhamento do projeto de lei de iniciativa popular. Além disso, é o próprio órgão legislativo que determina a opção pelo uso destas ferramentas, assim como ocorre no referendo que é convocado mediante decreto legislativo.

As principais formas de limitar o direito de participação da população, de forma direta, podem ser assim sintetizadas:

A exclusividade de convocação de consultas nas mãos dos poderes constituídos; o rígido controle de constitucionalidade; a supremacia do Legislativo, através do poder incontrastável de maioria parlamentar; a inflexibilidade na definição de prazos e de elevado número de assinaturas para o encaminhamento de propostas de referendo ou de iniciativa popular (BENEVIDES, 2003, p.157).

Além disso, a ausência de uma participação massiva no sistema representativo evidencia um distanciamento entre os representantes eleitos, que irão tomar as decisões políticas, e a vontade da esfera civil. Esta aproximação ocorre somente no sistema eleitoral, momento em que os indivíduos exercem o direito de voto e o sistema político disponibiliza “o pessoal especializado para ser votado e escolhido para constituir a esfera da representação política” (GOMES, 2011).

Apesar da garantia das liberdades individuais e do Estado ser constituído com base na Carta Magna, a autonomia do sistema político traz como consequência a autonomia também da esfera da decisão política, e a redução da participação direta de todos os cidadãos nas decisões que afetam a comunidade política (GOMES, 2011).

Em relação ao modelo de participação popular nos Conselhos Municipais de Meio Ambiente, denominado de partilha de poder, cita-se dois aspectos positivos: a) a participação de atores estatais e da sociedade civil; b) a obrigatoriedade de sua criação por lei, inclusive com sanção prevista no caso de não instauração do processo (AVRITZER, 2008).

Como ponto negativo menciona-se a incerteza em relação à forma como serão escolhidas as pessoas que terão acesso aos órgãos de deliberação, ou seja, abre espaço para dúvidas sobre a representatividade. Por fim, o sucesso desse modelo de participação popular depende mais da presença de uma sociedade civil forte do que da vontade política. Isto porque a criação do Conselho abre a discussão acerca da representatividade (AVRITZER, 2008).

Quanto à ação popular, em regra, o seu autor está dispensado do pagamento tanto das custas judiciais quanto dos ônus da sucumbência, como os honorários advocatícios, isto é, mesmo que a decisão final seja julgada improcedente, o cidadão está isento do pagamento das custas judiciais e também dos ônus da sucumbência. Tal regra, prevista constitucionalmente, é uma forma de incentivar o exercício do direito de fiscalização do patrimônio público.

O artigo 5º, inciso LXXIII, no entanto, permite a condenação do cidadão vencido na ação popular ao pagamento das custas judiciais, dos honorários advocatícios e das demais despesas quando a ação popular é movida de má-fé, como a sua utilização para fins político-partidários.

A possibilidade de utilização da ação popular de forma irrefletida é enfrentada pela jurisprudência, que tem se manifestado pela improcedência da ação quando este instrumento processual, de caráter democrático, não é utilizado com a finalidade de proteção do patrimônio público:

DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO POPULAR. INÉPCIA DA INICIAL. LITIGÂNCIA DE MÁ-FÉ. Recurso de apelação contra sentença, que nos autos da ação popular proposta em face do município bem como do prefeito municipal e seus secretários à época, indeferiu a petição inicial, bem como condenou o demandante à pena de litigância de má-fé. Apelo do autor. 1. É hipótese de inépcia da inicial quando o autor limita-se a discorrer sobre supostas irregularidades perpetradas pela administração pública, sem apresentar, contudo, qualquer elemento concreto que corroborasse tais alegações. E, ainda, os pedidos contidos na peça vestibular refere-se, tão somente, a diligências investigatórias para, quem sabe, no futuro embasar uma possível ação judicial. 2. O processo judicial não se destina à investigação. No máximo pode-se em juízo confirmar provas colhidas anteriormente ou esmiuçar tais provas. 3. No que tange à condenação à pena de litigância de má-fé, esta deve ser mantida como um aspecto corretivo, necessário a se evitar demandas temerárias como a presente, utilizadas com propósitos escusos. 4. Recurso ao qual se nega seguimento, na forma do art. 557, caput, do CPC (RIO DE JANEIRO, 2014).

Segundo Marchesan, Steigleder e Capelli (2014), a pouca utilização da ação popular para fins de proteção do meio ambiente está diretamente relacionada à limitação do seu objeto e ao surgimento da Ação Civil Pública. Ademais, atualmente a Lei da Improbidade Administrativa (Lei 8.429/92) possibilita a responsabilização do administrador público que causar danos ao meio ambiente.

Apesar da intenção do legislador ter sido no sentido de ampliar o rol de legitimados para propor a Ação Civil Pública (artigo 5º da Lei 7.347), até então restrita ao Ministério Público, a inclusão do cidadão neste rol poderia ser uma forma de ampliar o acesso à justiça ambiental.

Já no processo de licenciamento ambiental a publicidade prevista pelo texto constitucional é assegurada pela realização da audiência pública. Diante da sua relevância para assegurar o direito à informação da população e de esta contribuir nas discussões acerca da viabilidade ambiental do empreendimento a ser licenciado, é necessário que a audiência pública ocorra sem restrições, nem tentativas de impedir a sua realização sob pena de afrontar o princípio democrático (MARCHESAN; STEIGLEDER; CAPELLI, 2014).

Além disso, a divulgação dos estudos ambientais para consulta pública, que é obrigatória pelo prazo de 45 dias, poderia ser disponibilizada por meio da Internet, diante do acesso fa-

cilitado por parte significativa da população às mídias digitais, como forma de conferir efetividade à norma ambiental.

Em vista do exposto vale, também, atentar ao fato de que o êxito nos mecanismos de participação popular, especialmente no caso dos Conselhos Municipais do Meio Ambiente, que o êxito neste modelo está relacionado ao modo de articulação entre a vontade da sociedade política e a organização da sociedade civil. O apoio dos setores políticos e a existência de uma sociedade civil forte e organizada são essenciais para o sucesso da instituição das políticas participativas (AVRITZER, 2008).

Outro ponto que merece destaque no que se refere à efetividade dos mecanismos de participação na área ambiental é a necessidade de fortalecimento da capacidade concorrencial da cidadania. Dito de outra forma, a participação do cidadão diante de outras instâncias⁷ que também atuam na decisão política deve ser consolidada, para fins de fortalecer a influência exercida pelos cidadãos na produção da decisão política (GOMES, 2011).

Para Gomes, o principal problema que as democracias representativas enfrentam está na fraca capacidade que os cidadãos têm de influenciar nas decisões sobre a vida política do Estado perante outras instâncias, quem também têm interesse político, tais como aquelas inseridas no campo social (economia e religião) e campo político (partidos políticos) (GOMES, 2011).

Por isso, a efetividade da participação popular deve ser medida em relação ao empoderamento civil, aqui entendido como a capacidade que o cidadão tem de fazer prevalecer sua vontade diante de outras instâncias que com ele concorrem nas tomadas de decisão política. Assim, os mecanismos de participação ambiental devem estar voltados para a finalidade de aumentar a capacidade concorrencial dos cidadãos (GOMES, 2011).

A criação de mecanismos que possibilitem a participação de todos os cidadãos na vida política do Estado, conforme sua motivação, é tão importante quanto estabelecer como meta a sua participação massiva. Por fim, deve o Estado assegurar o direito de participação dos cidadãos, base da sociedade democrática, bem como promover o aumento da sua capacidade de concorrência (GOMES, 2011).

4 CONCLUSÃO

O Direito Ambiental é essencialmente democrático e participativo. Se a publicidade dos dados ambientais possibilita o acesso à informação ambiental, esta constitui-se num requisito essencial para a participação da coletividade no exercício do direito de “escolher” o meio ambiente que se quer, e no dever de preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Verifica-se, então, que o primeiro pressuposto do Estado Democrático de Direito, consagrado no texto constitucional, é possibilitar ao cidadão o acesso à informação, explicitando quais os direitos que são protegidos e quais os mecanismos que podem ser utilizados para acionar o poder público na defesa dos direitos.

Isto significa afirmar que o acesso à informação ambiental serve de pressuposto para que os cidadãos possam atuar na fiscalização e defesa do meio ambiente. Nesse sentido, é

⁷ Estas outras instâncias referem-se aos partidos políticos, corporações, governo, campo econômico e religioso.

dever do Estado promover a conscientização e educação ambiental, pois somente assim o direito à participação será assegurado de forma plena.

O segundo pressuposto da sociedade democrática é a participação da população na gestão pública, incluindo as questões ambientais, ou seja, é preciso garantir aos indivíduos, associações e grupos minoritários o direito à representação política e à defesa dos seus direitos.

Para tanto, o texto constitucional e a legislação infraconstitucional devem conter mecanismos que assegurem o direito à participação. Em matéria ambiental, a iniciativa popular, audiência pública, ação popular e Conselhos do Meio Ambiente, entre outros mecanismos, asseguram o exercício da cidadania, na medida em que proporcionam as tomadas de decisão no que se refere à proteção do meio ambiente.

Pelo exposto até aqui, depreende-se que apesar da previsão legal dos mecanismos de participação popular em matéria ambiental, ainda é necessário aperfeiçoá-los no que se refere, especialmente, à iniciativa popular, à ação popular e aos Conselhos Municipais do Meio Ambiente. Reitera-se, aqui, a ideia de que tão importante quanto a participação massiva da população na vida política, é assegurar o exercício do direito à participação quando o cidadão decidir fazê-lo.

5 REFERÊNCIAS

- ANTUNES, Paulo de Bessa. *Direito ambiental*. São Paulo: Atlas, 2012.
- ARAGÃO, Maria Alexandra de Souza. *O princípio do poluidor-pagador*. Pedra angular da política comunitária do ambiente. São Paulo: Coimbra, 1997.
- AVRITZER, Leonardo. *Instituições participativas e desenho institucional: algumas considerações sobre a variação da participação no Brasil*. *Opin. Publica [on-line]*. 2008, v. 14, n. 1, p. 43-64. ISSN 1807-0191. DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/S0104-62762008000100002>. Acesso em: 3 nov. 2015.
- BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de direito administrativo*. São Paulo: Malheiros, 2003.
- BENEVIDES, M. V. M. *A Cidadania ativa*. São Paulo: Ática, 2003.
- BRODHAG, Christian. *As quatro verdades do planeta*. Por uma outra civilização. Tradução Newton Roberval Eichemberg. São Paulo: Cultrix, 1996.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes. *Introdução ao direito do ambiente*. Lisboa: Universidade Aberta, 1998.
- CANOTILHO, José Joaquim Gomes; LEITE, José Rubens Morato (org.). *Direito Constitucional Ambiental Brasileiro*. Rio de Janeiro: Editora Saraiva, 2012.
- DERANI, Cristiane. *Direito ambiental econômico*. São Paulo: Max Limonad, 1997.
- GOMES, Wilson. *Participação política e internet: conceitos fundamentais*. Porto Alegre: Sulina, 2011.
- LUCKÁCS, Geörgy. *As bases ontológicas do pensamento e da atividade humana*. Tradução Lucia Mathilde Endlich Orth. Petrópolis: Vozes, 2001.
- MACHADO, Paulo Leme. *Direito Ambiental Brasileiro*. São Paulo: Malheiros, 2014.
- MARCHESAN, Ana Maria Moreira; STEIGLEDER, Anelise Monteiro; CAPELLI, Sílvia. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2014.
- MEIRELLES, Hely Lopes. *Direito administrativo brasileiro*. São Paulo: Saraiva, 2015.
- MMA. Ministério do Meio AMBIENTE. *Conselhos de meio ambiente do Brasil*. Disponível em: <http://www.mma.gov.br/port/conama/conselhos/conselhos>. Acesso em: 2 nov. 2015.
- MILARÉ, Édis. *Direito do ambiente: doutrina, prática, jurisprudência e glossário*. São Paulo: RT, 2014.
- MUKAI, Toshio. *Direito ambiental sistematizado*. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1998.
- PNUD. Programa Mundial das Nações Unidas para o Desenvolvimento. *Relatório mundial sobre o desenvolvimento humano*. Paris, 1991.
- REHBINDER, Eckard. *Politische und rechtliche Probleme des Veruursacherprinzips*. [S.l.]: Erich Schmidt Verlag, 1973.

RIO DE JANEIRO. Tribunal de Justiça – REEX: 00025079520058190084 RJ 0002507-95.2005.8.19.0084, relator: des. Fernando Foch de Lemos Arigony da Silva, Data de Julgamento: 15/12/2014, terceira Câmara Cível, Data de Publicação: 17/12/2014. Disponível em: <http://tj-rj.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/159448358/apelacao-reexame-necessario-reex>. Acesso em: 12 nov. 2015.

STF. Supremo Tribunal Federal. Audiência Pública. Disponível em: <http://www.stf.jus.br/portal/audienciaPublica/audienciaPublicaPrincipal.asp>. Acesso em: 3 nov. 2015.

SLAIBI FILHO, Nagib. *A ação popular: a concretização da democracia participativa*. Disponível em: http://www.tjrj.jus.br/c/document_library/get. Acesso em: 10 nov. 2015.

STEIGLEDER, Annelise Monteiro; CAPELLI, Silvia; MARCHESAN, Ana Maria Moreira. *Direito Ambiental*. Porto Alegre: Verbo Jurídico, 2012.